



PORADŇA PRE OBČIANSKE A ĽUDSKÉ PRÁVA

CENTER FOR CIVIL AND HUMAN RIGHTS

KRIVÁ 23, 040 01 KOŠICE, SLOVENSKO

- » telefón/fax: 055 – 68 06 180 » mobil: 0908 69 55 31
- » www.poradna-prava.sk » poradna@poradna-prava.sk
- » IČO: 37 86 72 70 » bankové spojenie: 5519629/5200

Pripomienky mimovládnej organizácie Poradňa pre občianske a ľudské práva k návrhu zákona o príspevku pri narodení dieťaťa a príspevku na viac súčasne narodených detí a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Ján Richter
Minister práce, sociálnych vecí a rodiny
Slovenskej republiky
Špitálska 4,6,8
816 43 Bratislava

V Košiciach dňa 17. júla 2013

V súlade s čl. 14 Legislatívnych pravidiel vlády SR v znení uznesenia vlády SR č. 680 zo dňa 6. 12. 2012 týmto predkladáme pripomienky k návrhu zákona o príspevku pri narodení dieťaťa a príspevku na viac súčasne narodených detí a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý bol dňa 01. júla 2013 predložený na medzirezortné pripomienkové konanie Jánom Richterom, ministrom práce, sociálnych vecí a rodiny SR (ďalej len „predkladateľ návrhu zákona“). – rezortné číslo materiálu 14562/2013-M_OPVA; materiál je dostupný na

<https://lt.justice.gov.sk/Material/MaterialWorkflow.aspx?instEID=-1&matEID=6410&langEID=1>

Túto pripomienku predkladá:

Poradňa pre občianske a ľudské práva, Krivá 23,040 01 Košice

Kontaktná osoba :

Mgr. Vanda Durbáková , 055 68 06 180, vanda.durbakova@poradna-prava.sk

Expertíza mimovládnej organizácie predkladajúcej túto pripomienku:

Poradňa pre občianske a ľudské práva (ďalej len ako „Poradňa“) je mimovládna organizácia, ktorá sa od svojho vzniku systematicky venuje ochrane ľudských práv a slobôd so zameraním na ochranu reprodukčných práv rómskych žien a ochranu pred diskrimináciou. Po prijatí antidiskriminačnej legislatívy v roku 2004 má Poradňa za cieľ jej efektívne uplatňovania v praxi a zlepšenie celkovej úrovne právnej ochrany pred diskrimináciou. V rámci našej činnosti sme identifikovali mnohé prípady diskriminácie najmä rómskej menšiny na Slovensku a v mnohých prípadoch sme poskytli právnu pomoc. Na Slovensku Poradňa úspešne rozvíja metódu strategického vedenia súdnych sporov (strategickej litigácie) v prípadoch diskriminácie, rozvíja vzdelávacie a advokačné aktivity.

Viac informácií nájdete na www.poradna-prava.sk

Touto pripomienkou žiadame vypustiť ust. § 3 ods. 4 písm. a) a b) návrhu zákona a upraviť tak návrh zákona v súlade s platnou vnútroštátnou legislatívou (antidiskriminačný zákon), právom EU a medzinárodnými zmluvami na ochranu ľudských práv, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Predložená pripomienka má zásadný charakter.

Odôvodnenie:

Predkladaný návrh zákona v § 3 ods. 4 písm. a) a b) podmieňuje poskytnutie príspevku pri narodení dieťaťa pravidelnou účasťou na preventívnych prehliadkach u lekára so špecializáciou v špecializačnom odbore gynekológia a pôrodníctvo alebo na obdobných prehliadkach v cudzine a neopustením zdravotníckeho zariadenia po pôrode bez dieťaťa bez súhlasu ošetrojúceho lekára.

Podľa citovaného ustanovenia ak oprávnená osoba podľa § 2 ods. 1 písm. a) sa od štvrtého mesiaca tehotenstva do pôrodu nezúčastňovala raz za mesiac na preventívnych prehliadkach u lekára so špecializáciou v špecializačnom odbore gynekológia a pôrodníctvo alebo na obdobných prehliadkach v cudzine alebo po pôrode bez súhlasu ošetrojúceho lekára opustila zdravotnícke zariadenie bez dieťaťa nárok na príspevok pri narodení dieťaťa jej nevzniká.

Navrhované znenie § 3 ods. 4 písm a) a b) návrhu zákona je v rozpore s ust. § 2a ods. 3 zák. č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako „ADZ“), s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR, Smernicou Rady 2000/43/ES z 29. júna 2003 a Medzinárodným dohovorom o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.

Navrhované znenie § 3 ods. 4 písm a) a b) návrhu zákona zakladá nepriamu diskrimináciu, ktorá je platným právnym predpisom rovnakej právnej sily, a to ADZ ako aj Ústavou SR, Smernicou Rady 2000/43/ES a Medzinárodným dohovorom o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie zakázaná.

Podľa §2a ods. 3 ADZ ide o nepriamu diskrimináciu, ak navonok neutrálny predpis aktuálne, resp. reálne znevýhodňuje osobu v porovnaní s inou osobou.¹ Súdny dvor EU v rámci svojej rozhodovacej praxe (napr. v prípade C-79/99 Schnorbus) charakterizoval nepriamu diskrimináciu ako predpis, pravidlo alebo prax, ktoré sa vzťahujú navonok na všetkých (vymedzenie všeobecnými znakmi), avšak realizáciou takéhoto predpisu, pravidla alebo praxe dochádza k rozdielnemu zaobchádzaniu, ktoré znevýhodňuje určitú diskriminačným dôvodom vymedzenú skupinu osôb a takéto rozdielne zaobchádzanie nie je odôvodnené sledovaním oprávneného cieľa alebo nie je primerané a nevyhnutné na jeho dosiahnutie.

Navrhovaná právna úprava, ktorá priznanie príspevku pri narodení dieťaťa viaže na podmienky stanovené v ust. § 3 ods. 4 písm. a) a b) nie je primeraná a značným spôsobom zasahuje do práv jednotlivcov.

V tejto súvislosti poukazujeme na § 1 ods. 2 návrhu zákona, podľa ktorého je príspevok štátnou sociálnou dávkou, ktorou štát prispieva určitou peňažnou sumou na pokrytie výdavkov spojených so zabezpečením nevyhnutných potrieb novorodenca. Základným predpokladom poskytnutia podmienok na poskytnutie príspevku je zabezpečenie lepšej starostlivosti o dieťa. Príspevok je teda určený na zlepšenie materiálnych podmienok novorodenca poskytnutím príspevku osobe, ktorá sa oň stará. V súvislosti s jeho narodením a následnou starostlivosťou o neho ako nového člena rodiny vznikajú rodine značné finančné výdavky.

¹ Toto znevýhodnenie však nepredstavuje len „absolútnu nemožnosť určitého jednotlivca alebo skupiny splniť navonok neutrálny predpis [...], ale ho možno interpretovať aj ako znevýhodnenie spočívajúce v možnosti splnenia požiadaviek navonok neutrálneho predpisu [...], avšak s vynaložením väčšieho úsilia alebo za vyššiu cenu než v prípade osôb, ku ktorým sa nepriamo diskriminované subjekty prirovnávajú.

Účelom tejto jednorazovej sociálnej dávky preto je, aby štát pomohol rodičom znášať výdavky, ktoré súvisia s narodením nového člena rodiny. V takomto kontexte sa javia podmienky dané § 3 ods. 4 písm a) a b) návrhu zákona, teda povinná účasť na preventívnych prehliadkach počas tehotenstva a predčasné neopustenie zdravotníckeho zariadenia bez súhlasu ošetrojúceho lekára, ako nekonceptné, dokonca odporujúce pôvodnému úmyslu zákonodarcu, nakoľko odopiera peňažnú pomoc rodine, ktorej súčasťou sa novorodenec stáva.

Prieskumom, ktorý sme v minulosti realizovali² sa dostatočne preukázalo, že problém odchodov matiek zo zdravotníckych zariadení po pôrode a s tým súvisiace nevyplatenie príspevku pri narodení dieťaťa sa výsostne týka rómskych žien. Podmienka zotrvania v zdravotníckom zariadení niekoľko dní po pôrode, ktorá je predpokladom priznania príspevku pri narodení dieťaťa, je pre mnohé rómske ženy z marginalizovaných komunít z rôznych dôvodov v porovnaní s inými ženami obtiažne splniteľná. Jednou z podstatných príčin predčasného odchodu rómskych žien zo zdravotníckych zariadení, ktorá vyplynula z nášho prieskumu, je diskriminačné konanie, ktorému sú rómske ženy v nemocniciach v niektorých prípadoch vystavené, ako napr. oddelené izby, toalety a pod.. Rómske ženy taktiež z dôvodu svojej etnicity vo väčšej miere v porovnaní so ženami z majority čelia rôznym verbálnym útokom a negatívnemu správaniu sa zdravotníckeho personálu. Z nášho prieskumu i z odborného stanoviska Slovenského národného strediska pre ľudské práva zo dňa 15.08.2007³ v tejto veci ďalej vyplynulo, že medzi dôvodmi, ktorými zdôvodňujú rómske matky svoj skorší odchod z pôrodnice sú aj tzv. rodinné dôvody (napr. choré dieťa doma, chorý iný člen rodiny, neprítomnosť otca, napr. z dôvodu väzby, ostatné deti v starostlivosti cudzej osoby a podobne) Túto skutočnosť potvrdzujú aj vyjadrenia personálu nemocníc. Príčiny predčasného odchodu rómskych žien po pôrode majú svoj objektívny základ a možno predpokladať, že ani hrozba odobratia dávky v mnohých prípadoch tomuto ich konaniu nezabráni.

Ani podmienka povinnej účasti na preventívnych prehliadkach sa nejaví ako legitímna. Je zrejmé, že najmä rómske ženy žijúce v marginalizovaných komunitách majú často menej dostupnú zdravotnú starostlivosť, kedy sú často nútené cestovať za účelom vykonania preventívnej prehliadky počas tehotenstva aj niekoľko desiatok kilometrov a často nemajú dostatok finančných prostriedkov na zaplatenie cestovného. Navyše majú aj obmedzenú možnosť výberu lekára/ lekárky, kedy v prípade ak nie sú spokojné s poskytovanou zdravotnou starostlivosťou a prípadných diskriminačným prístupom zo strany jej poskytovateľa/ ľky, často majú problém si nájsť iného lekára/ ku, práve z dôvodu ich etnickej príslušnosti alebo zmena poskytovateľa znamená navýšenie cestovných nákladov, pretože v najbližšom meste nemajú inú alternatívu a sú nútené cestovať ešte ďalej do väčšieho mesta.

Ak má byť zámerom zákonodarcu navrhovaným ustanovením zamedziť zneužitie poskytovaného príspevku, tak uvedené ustanovenie tento cieľ míňa. Samotný odchod ženy-matky zo zdravotníckeho zariadenia bez súhlasu ošetrojúceho lekára a bez dieťaťa alebo jej neúčast' na pravidelných preventívnych prehliadkach počas tehotenstva ešte neznamená, že dôjde k zneužitiu tejto dávky zo strany oprávnenej osoby. Naopak, zotrvanie ženy v nemocnici v súlade so zaužívanou lekárskou praxou a jej pravidelná účasť na preventívnych lekárskejších prehliadkach počas tehotenstva ešte nezaručuje, že k zneužitiu tejto

² Pozri Prieskum Poradne pre občianske a ľudské práva zameraný na vyhodnotenie etnickej príslušnosti žien - rodičiek, ktoré po pôrode opustili nemocnicu bez predchádzajúceho súhlasu ošetrojúceho lekára v období od 1. novembra 2005 v oblasti východného Slovenska realizovaný v auguste 2007 dostupné na <http://poradna-prava.sk/dok/Prieskum%20POradna%20-%20august%202007.pdf>

³ Odborné stanovisko Slovenského národného strediska pre ľudské práva zo dňa 15.08.2007 vypracované na základe žiadosti Výboru NR SR pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien, ktorým Stredisko okrem iného odporučilo Národnej rade SR iniciovať zmenu predmetného vtedy účinného znenia zákona č. 235/1998 Z.z (ktorého znenie je totožné s navrhovaným znením § 3 ods. 4 písm. a) a b)) je nepriamo diskriminačné a ako také je v rozpore s vnútroštátnou antidiskriminačnou legislatívou. Podľa názoru Strediska predmetná právna úprava nezabezpečuje efektívnu ochranu a reálny výkon práv garantovaných Ústavou SR a príslušnými medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách tak, ako to vyžaduje Ústavný súd vo svojej judikatúre.

dávky následne nedôjde. Ak by zákonodarca chcel skutočne prispieť k zabráneniu prípadného zneužívania príspevku, má prijať také opatrenie, ktoré by boli primerané a nevyhnutné vo vzťahu k sledovanému cieľu. Navrhované ustanovenie zákona podmienku primeranosti a nevyhnutnosti nespĺňa a nemožno ho považovať za primerané a nevyhnutné ani v prípade, ak by zákonodarca touto úpravou sledoval iný cieľ, ktorý nie je explicitne vyjadrený v dôvodovej správe, a to napr. pôsobiť na ženy, aby zotrvali v zdravotníckom zariadení počas doby zaužívanej lekárskou praxou a motivovať ich k pravidelnej účasti na preventívnych prehliadkach u lekára / ky počas tehotenstva. Sankcionovanie žien za konanie, ktoré vybočuje z tejto praxe, má účel zákona, ktorým je materiálna pomoc pri zabezpečení nevyhnutných potrieb novorodenca. Viazanie priznania tejto dávky na určité konanie ženy-matky v konečnom dôsledku odopiera pomoc novorodencovi a teda sankcionuje nielen ženy, ale aj novorodencov.

Je zrejmé, že navrhovaným ustanovením (ktoré je súčasťou aj v súčasnosti platnej právnej úpravy) má zrejme zákonodarca v úmysle „prevychovať“ rómske ženy, u ktorých existuje riziko odchodu z nemocnice a absencia na pravidelných preventívnych lekárskech prehliadkach počas tehotenstva. Bez toho, aby sa predkladateľ v súčinnosti s inými zodpovednými štátnymi orgánmi a inštitúciami snažil riešiť príčiny týchto odchodov a neúčasti žien na preventívnych lekárskech prehliadkach a nájsť vhodné riešenia akceptujúce potreby jednotlivých žien, uchýlil sa k ich trestaniu a v konečnom dôsledku k trestaniu samotných novorodencov, pre zaopatrenie ktorých je táto dávka určená. V kontexte dlhodobej diskriminácie a sociálneho vylúčenia Rómov v Slovenskej republike toto ustanovenie možno považovať za diskriminačné z dôvodu príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine a sociálneho pôvodu a za súčasť štrukturálnej resp. systémovej diskriminácie voči rómskej menšine.

Slovenská republika navyše ako členský štát Európskej únie a Rady Európy má navyše pozitívnu povinnosť prijímať opatrenia vedúce k predchádzaniu všetkým formám diskriminácie, prijatím predmetného návrhu zákona by túto svoju povinnosť porušila.